



Vademecum

La gestione della funzione Statistica in forma associata

Prospettive di sviluppo attraverso
le Unioni di Comuni

CREDITI

Il vademecum è il risultato della partnership tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie e l'Istat, nell'ambito delle azioni del Progetto ITALIAE¹, per favorire lo sviluppo della gestione in forma associata della funzione statistica. Hanno collaborato alla redazione del documento: per Istat, Antonella Bianchino, Dirigente Ufficio Territoriale Area Sud, Lucia Chieppa, Linda Cicalini e Manuela Cola del Servizio Coordinamento del Sistan; per il Progetto ITALIAE Antonello Picucci, responsabile del progetto di realizzazione del vademecum e Giovanni Xilo, coordinatore tecnico degli interventi a favore dell'associazionismo comunale.

Si ringraziano l'Unione dei Comuni della Bassa Romagna, l'Unione dei Comuni della Garfagnana, l'Unione Montana Comuni Olimpici Via Lattea e l'Unione Reno Galliera per la disponibilità a condividere percorsi, esperienze maturate sul campo, criticità affrontate e soluzioni trovate che hanno arricchito significativamente questo lavoro, rendendolo uno strumento utile e concreto per i colleghi e le colleghe degli Enti Locali cui è principalmente rivolto.

¹ **ITALIAE** è un progetto promosso dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, cofinanziato nel Programma Operativo "Governance e Capacità Istituzionale" 2014-2020 del Dipartimento per la Funzione Pubblica.

Sommario

Prefazione – DARA.....	4
Prefazione - Istat	5
Introduzione.....	8
1. La funzione di statistica pubblica: il quadro generale	9
1.1. I dati statistici ufficiali	9
1.2. La programmazione della statistica ufficiale	10
1.3. Principi della statistica ufficiale	10
1.4. Il Sistema Statistico Nazionale - Sistan	11
2. I Comuni nel Sistema Statistico Nazionale: genesi e funzioni	13
3. Evidenze problematiche nella gestione comunale dei servizi in materia di statistica.....	15
4. La scelta di associare i servizi in materia di statistica...e non solo	18
5. Ambiti funzionali dell’Ufficio di Statistica associato	20
6. Indicazioni operative per la costituzione, organizzazione e gestione delle Ufficio di Statistica associato	24
6.1. Conferimento della funzione e costituzione dell’Ufficio di Statistica associato	24
6.2. Aspetti organizzativi, strumenti gestionali e fattori abilitanti.....	24
6.2.1. <i>Un approccio organizzativo (necessariamente) policentrico</i>	<i>25</i>
6.2.2. <i>Ulteriori aspetti organizzativi: Ufficio associato di Censimento e Elenco Unico dei Rilevatori</i>	<i>26</i>
6.2.3. <i>La gestione dei flussi finanziari</i>	<i>28</i>
6.2.4. <i>Le dotazioni strumentali: gestione e logistica.....</i>	<i>29</i>
6.2.5. <i>Il fattore abilitante della digitalizzazione.....</i>	<i>30</i>
6.2.6. <i>La leva della formazione continua</i>	<i>31</i>
6.2.7. <i>Le indicazioni dell’Istat sulle modalità di svolgimento dell’attività statistica associata..</i>	<i>31</i>
6.2.8. <i>Le interconnessioni funzionali con le altre funzioni e servizi per l’operatività dell’Ufficio di Statistica associato.....</i>	<i>32</i>
7. Contributi finanziari.....	37
8. Cenni conclusivi e prospettive di sviluppo.....	38

Prefazione – DARA

I servizi in materia di statistica rappresentano una risorsa potenziale di assoluto rilievo per il governo del territorio, in quanto patrimonio informativo chiave per la conoscenza, la pianificazione e la valutazione delle politiche pubbliche locali e delle scelte inerenti la gestione dei servizi locali. Nonostante questa evidenza, una gestione effettiva della funzione di statistica è di fatto assente in troppe realtà comunali, di norma per una banale, ma decisiva, questione dimensionale. Ciò penalizza, come è evidente, qualunque approccio del tipo “conoscere per deliberare” di einaudiana memoria.

Attraverso la rilevazione e l'analisi dei dati disponibili sul territorio, i servizi in materia di statistica, ove, invece, presenti ed efficaci, consentono ai Comuni di interpretare in modo approfondito e coerente i bisogni e le dinamiche delle loro comunità, supportando processi decisionali più consapevoli, efficaci e trasparenti.

Tuttavia, come detto — in particolare nei Comuni di piccole dimensioni — i servizi in materia di statistica spesso assumono carattere residuale e di mero adempimento, sono gestiti in maniera frammentata, discontinua e con scarsa specializzazione. Questo approccio compromette le potenzialità della conoscenza statistica prodotta e ne limita l'utilizzo come leva strutturale per rispondere ai fabbisogni delle comunità locali e per rafforzare l'efficacia, l'efficienza e la sostenibilità dell'azione amministrativa.

In questa cornice, la gestione associata dei servizi in materia di statistica tramite Unione di Comuni si configura come una risposta organizzativa capace di esprimere le potenzialità proprie di questi servizi, mettendo a sistema risorse umane e competenze, razionalizzando i processi e garantendo la presenza di un presi-

dio stabile, professionalizzato e in grado di interagire efficacemente con il Sistema Statistico Nazionale.

È in questa prospettiva che in collaborazione con Istat si è deciso di realizzare il presente vademecum: un supporto operativo per le amministrazioni locali con l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento — istituzionale e normativo - chiaro, strumenti utili e modelli organizzativi per sostenere e promuovere la gestione associata dei servizi in materia di statistica attraverso le Unioni di Comuni, in quanto uno degli asset per il rafforzamento della capacità amministrativa e della governance locale.

In questa direzione, la sfida che si pone non è soltanto quella di garantire un presidio stabile di tali servizi all'interno delle Unioni di Comuni, ma anche di potenziarne il ruolo e la funzione strategica. L'Ufficio di Statistica associato è infatti chiamato a integrarsi sempre più con il controllo di gestione funzione imprescindibile per garantire una governance ben temperata in Unione e con la pianificazione strategica su area vasta, offrendo basi conoscitive solide per orientare policies e investimenti a livello locale.

L'investimento sulla gestione associata dei servizi statistici, ancora non troppo comune nelle esperienze associative, non è dunque un'opzione tecnica, ma una scelta di policy consapevole e lungimirante, che può rafforzare la capacità decisionale degli enti locali, promuovere una cultura amministrativa informata e contribuire a generare valore pubblico.

Giovanni Vetrutto

Consigliere e coordinatore dell'Ufficio delle Politiche Urbane, della Montagna e della modernizzazione istituzionale del Dipartimento degli Affari Regionali e delle Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri

Prefazione - Istat

L'accordo di collaborazione siglato tra l'Istat e il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA) ha il duplice obiettivo di potenziare e sostenere il coinvolgimento dei Comuni nella produzione delle informazioni statistiche ufficiali e di valorizzare il patrimonio informativo delle amministrazioni comunali, fondamentale nell'adozione di decisioni strategiche e politiche territoriali.

In un'epoca caratterizzata da complesse e rapide trasformazioni, anche le amministrazioni locali sono chiamate a operare in un quadro di responsabilità crescenti, in cui la disponibilità di informazioni affidabili, tempestive e comparabili costituisce una condizione essenziale per orientare le decisioni. In questo scenario, l'utilizzo consapevole dei dati statistici ufficiali rappresenta un presupposto fondamentale per l'efficacia delle politiche pubbliche e la funzione statistica assume un ruolo strategico.

Tuttavia, affinché tale funzione possa esprimere appieno il proprio potenziale, è necessario che essa sia adeguatamente organizzata, sostenuta e condivisa all'interno degli enti.

È a partire da questa consapevolezza che nasce il presente vademecum per la gestione associata della funzione statistica nell'ambito delle Unioni di Comuni, uno strumento operativo volto a sostenerne l'organizzazione e il consolidamento attraverso forme di esercizio associato. Il documento si propone di offrire indicazioni pratiche, con l'obiettivo di accompagnare gli Enti locali nella costruzione di strutture statistiche solide, integrate e coerenti con il Sistema Statistico Nazionale.

La gestione in forma associata della funzione statistica può costituire, infatti, una risposta concreta alle esigenze di razionalizzazione delle risorse, rafforzamento delle competenze e miglioramento della qualità dei dati.

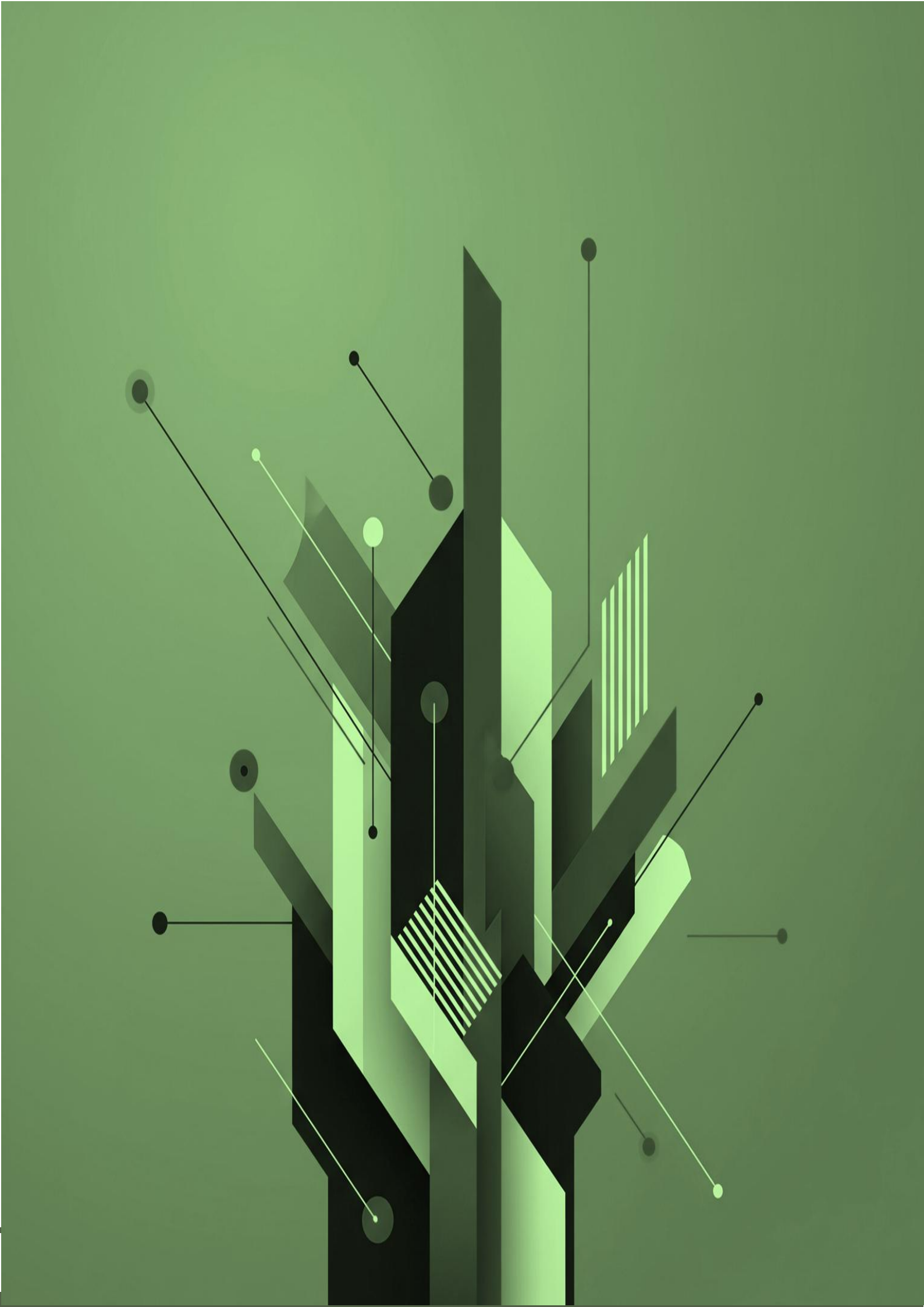
Significativa è la proposta di evoluzione che il documento delinea: l'Ufficio di Statistica associato non si limita a gestire adempimenti e rilevazioni, ma dovrebbe diventare progressivamente un centro di competenza capace di supportare la pianificazione strategica. In questa visione, la statistica si trasforma da funzione ancillare a motore di innovazione amministrativa e di governo consapevole.

Michele Camisasca

Direttore generale dell'Istat

Acronimi e abbreviazioni

Acronimo	Significato
ANPR	Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente
CAD	Codice dell'Amministrazione Digitale
CCR	Centri Comunali di Rilevazione
COGIS	Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica
COMSTAT	Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica
DARA	Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie
DUP	Documento Unico di Programmazione
Istat	Istituto Nazionale di Statistica
PIAO	Piano Integrato di Attività e Organizzazione
PDND	Piattaforma Digitale Nazionale Dati
PSN	Programma Statistico Nazionale
Sistan	Sistema Statistico Nazionale
TUEL	Testo Unico degli Enti Locali
UAC	Ufficio Associato di Censimento
US	Ufficio di Statistica
UCC	Ufficio Comunale di Censimento
UPC	Ufficio Provinciale di Censimento
URC	Ufficio Regionale di Censimento



Introduzione

Uno degli obiettivi previsti dall'Accordo tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA) e l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) è quello di promuovere e sostenere la gestione in forma associata – con specifico riferimento alle Unioni di Comuni – della funzione statistica, funzione di particolare rilievo strategico per la capacità degli Enti Locali di amministrare il territorio.

Lo stesso legislatore collocando i servizi in materia di statistica² nell'elenco delle funzioni fondamentali dei Comuni³ ne riconosce l'importanza strategica per decidere, monitorare e valutare i percorsi di amministrazione e di sviluppo territoriale, oltre che strutturare una “capillare” rete di rilevazione utile al sistema Paese. Ne deriva che la statistica ufficiale si configura come un “bene pubblico”, nel senso che è volta a produrre informazioni che sono patrimonio della collettività⁴ acquisendo il carattere di servizio pubblico essenziale.

Nonostante il valore strategico dei servizi in materia statistica, spesso nei Comuni – soprattutto in quelli piccoli – il servizio assume carattere residuale ed è gestito con livelli di specializzazione inadeguati per coglierne le potenzialità.

In questi contesti, la gestione associata⁵ rappresenta la soluzione per gestire il servizio con le dovute professionalità e offrire ai decisori il supporto di informazioni statistiche di qualità, affidabili e pertinenti. Nel presente lavoro si fa riferimento alle Unioni dei Comuni, in questa

cornice, il vademecum si pone principalmente i seguenti obiettivi:

- definire il perimetro concettuale dei servizi in materia di statistica, evidenziando il ruolo dell'Ufficio di Statistica e le possibili prospettive di gestione in forma associata, al fine di restituire un quadro sinottico circa le principali attività connesse all'espletamento della funzione;
- fornire elementi utili e punti di attenzione da tenere in considerazione in fase di studio e di realizzazione del conferimento in Unione dei servizi in materia di statistica e, quindi, della fattibilità e della progettazione del modello organizzativo per la gestione della funzione e il coordinamento con gli enti coinvolti.

L'intento è, quindi, quello di fornire elementi utili alle fasi di decisione, pianificazione, organizzazione e rafforzamento amministrativo della funzione statistica nelle Unioni di Comuni facendo tesoro anche dalle pratiche realizzate in alcuni dei contesti osservati per la realizzazione del presente lavoro.

² Insieme ai servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe e di leva militare (cfr. art. 14, comma 1 del DL 78/2010, convertito in Legge 122/2010 e successivamente modificato dal D.L. 95 del 2012).

³ Le funzioni fondamentali sono definite dall'art. 19, comma 1, del D.L. n. 95/2012 convertito in Legge n. 135/2012, ai sensi dell'art. 117 comma 2, lettera p) della Costituzione.

⁴ Art. 10, c.1, D. Lgs. n. 322/1989.

⁵ Le soluzioni associative previste nel nostro ordinamento sono definite negli artt. 30 e 32 del D.Lgs. 267/2000 (Testo Unico sugli Enti Locali).

1. La funzione di statistica pubblica: il quadro generale

Per statistica ufficiale si intende⁶ l'insieme delle attività di rilevazione, elaborazione, analisi e diffusione dei dati statistici affidato al Sistema Statistico Nazionale (Sistan) - composto, ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322 e della legge 28 aprile 1998, n. 125 dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat), dagli altri enti ed organismi pubblici di informazione statistica individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri; dagli uffici di statistica costituiti dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, dagli enti territoriali, dalle aziende sanitarie locali e dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura; dagli uffici di statistica degli enti pubblici e privati individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il d.lgs. n. 322/89 riconosce il duplice valore della statistica ufficiale: strumento conoscitivo indispensabile per l'attività degli enti di governo e strumento conoscitivo a disposizione dell'intera collettività.

Lo svolgimento dell'attività statistica ufficiale è disciplinato da uno specifico insieme di norme che regolano:

- gli aspetti organizzativi;
- gli aspetti relativi allo svolgimento dell'attività;
- gli aspetti riguardanti lo scambio, la circolazione e la diffusione dei dati;
- gli effetti giuridici connessi ad alcuni dati statistici⁷.

L'insieme di queste norme determina l'ordinamento della statistica ufficiale.

Sotto il profilo soggettivo l'informazione statistica ufficiale è quella prodotta dai soggetti, pubblici e privati dotati di un assetto organizzativo e di personale qualificato, tali da garantire l'adeguata qualità e affidabilità dell'informazione prodotta.

Sotto il profilo oggettivo, l'attività statistica ufficiale è quella che garantisce la rispondenza del prodotto statistico a requisiti sufficienti di qualità, in conformità ai principi e criteri previsti dalla normativa europea e nazionale.

A tal proposito, oltre ai principi dettati in materia dal d.lgs. n. 322/89⁸, il Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT) ha, con proprie circolari e direttive, dettato disposizioni di dettaglio in merito allo svolgimento della funzione statistica ufficiale da parte dei soggetti Sistan, sia con riguardo agli aspetti organizzativi degli uffici, sia con riguardo ai principi cardine dell'attività, anche in applicazione delle normative europee.

1.1. I dati statistici ufficiali

I dati statistici prodotti nel rispetto delle regole suddette acquistano il carattere di "certezze notiziali" e rappresentano un riferimento conoscitivo sicuro per i decisori pubblici, gli operatori privati e per l'intera collettività.

Le statistiche ufficiali sono soggette a un processo di validazione che consiste nella verifica, condotta dagli Enti e dagli Uffici statistici del Sistan, della loro conformità ai parametri tecnici definiti dall'Istat. Tale verifica riguarda tutte le fasi del processo di indagine. Solamente dopo il completamento di questo iter, i dati possono essere diffusi come dati statistici ufficiali.

⁶ Ai sensi dell'art.1 del d.lgs. n. 322/89.

⁷ Ad esempio, l'indice dei prezzi, la determinazione del PIL, la popolazione residente.

⁸ Artt. 6-10.

1.2. La programmazione della statistica ufficiale

La produzione statistica ufficiale viene stabilita attraverso un apposito strumento di pianificazione⁹, il Programma Statistico Nazionale (PSN), che individua i lavori statistici di interesse pubblico, ovvero l'elenco dei processi statistici attraverso i quali il Sistan fornisce ai decisori pubblici e alla collettività tutta gli elementi conoscitivi relativi ai fenomeni demografici, sociali, economici, ambientali.

La programmazione è su base triennale, con aggiornamenti annuali. La predisposizione del PSN è affidata all'Istat, che si avvale, a tale scopo, della collaborazione dei Circoli di Qualità (CdQ), gruppi di lavoro interistituzionali organizzati su base tematica. A tali gruppi di lavoro partecipano, oltre ad esperti dell'Istat, rappresentanti delle Amministrazioni titolari di lavori nel PSN o interessate ai lavori compresi nell'ambito tematico, nonché rappresentanti degli uffici di statistica delle Regioni e Province Autonome, delle Province e Città Metropolitane, dei Comuni. A conclusione delle attività dei CdQ, l'Istat redige il Programma e lo sottopone alla deliberazione del Comitato di indirizzo e coordinamento dell'informazione statistica (COMSTAT), organo di governo del Sistan che esercita funzioni direttive nei confronti degli Uffici di statistica

A seguire, prende avvio l'iter di formalizzazione esterno all'Istat: il PSN è sottoposto ai

pareri della Commissione per la garanzia della qualità dell'informazione statistica (COGIS) e della Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali¹⁰. È approvato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Cipe e sentito il Garante per la protezione dei dati personali¹¹. Con lo stesso decreto è, altresì, approvato l'elenco delle rilevazioni comprese nel PSN rispetto alle quali sussiste l'obbligo di risposta per i soggetti privati, e sono definiti i criteri per individuare le unità statistiche per le quali la mancata risposta comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa¹². Si evidenzia che per i soggetti pubblici vige l'obbligo di risposta per tutte le rilevazioni incluse nel PSN¹³.

1.3. Principi della statistica ufficiale

Con la direttiva n. 12/2021, il COMSTAT - in coerenza con l'adozione a livello europeo del *Code of practice on european statistics* - ha implementato il Codice italiano per la qualità delle statistiche ufficiali. Questo strumento si pone l'obiettivo di promuovere una cultura comune della qualità, fornendo principi e criteri per valutare gli assetti istituzionali, i processi operativi e i prodotti statistici¹⁴.

⁹ Disciplinato dall'art. 13 del d.lgs. n. 322/89.

¹⁰ Artt. 8-9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n.281.

¹¹ Art. 13 e art. 6-bis, comma 1-bis, del d.lgs. n. 322 del 1989.

¹² Art. 13, comma 3-ter del d.lgs. n. 322 del 1989.

¹³ Ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 322/89.

¹⁴ Esso sancisce 15 principi, destinati ad indirizzare tre aspetti fondamentali dell'attività statistica ufficiale. Il primo è la definizione del contesto istituzionale, cioè fattori istituzionali e organizzativi del Sistema statistico nazionale. I principi cui esso deve conformarsi sono quelli della indipendenza professionale, coordinamento e cooperazione, mandato giuridico per la rilevazione e l'accesso ai dati e adeguatezza delle risorse; impegno per la qualità, riservatezza statistica e protezione dei dati personali, imparzialità e obiettività. Il secondo aspetto è relativo ai processi statistici. I principi generali in materia sono: solida metodologia; procedure statistiche appropriate; onere non eccessivo sui rispondenti; efficienza rispetto ai costi. Il terzo ambito è quello dei prodotti statistici, rispetto al quale i principi ispiratori sono: pertinenza; accuratezza e attendibilità; tempestività e puntualità; coerenza; confrontabilità e integrazione; accessibilità e chiarezza.

1.4. Il Sistema Statistico Nazionale - Sistan

Il Sistema Statistico Nazionale (Sistan) è la rete dei soggetti pubblici e privati chiamati a fornire alla collettività l'informazione statistica ufficiale. Ai sensi dell'art. 2 d.lgs. n. 322/89 fanno parte del Sistema, oltre all'Istat, gli Uffici di Statistica (US) di amministrazioni centrali e territoriali. L'individuazione degli altri uffici di statistica, comunque denominati, di amministrazioni ed enti pubblici individuati ai sensi dell'art. 4; gli altri enti ed organismi pubblici di informazione statistica è rimessa, invece, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Nel corso degli anni è stato necessario adeguare l'applicazione di tali disposizioni ai mutamenti di contesto e dell'intero quadro normativo di riferimento. In particolare, sono stati stipulati accordi con le Regioni e con gli enti locali (ai sensi del d.lgs. 281/1997), mentre il DPCM 9 marzo 2000, n. 152¹⁵ ha regolamentato le modalità di adesione al Sistema Statistico Nazionale anche per i soggetti privati.

Obiettivo fondamentale del Sistan è razionalizzare la produzione dell'informazione statistica ufficiale mediante un disegno di coordinamento organizzativo e funzionale che coinvolge l'intera organizzazione pubblica. Esso configura un Sistema amministrativo a rete, cui concorrono, senza distinzioni gerarchiche, tutti i soggetti che compongono il settore pubblico, e anche enti privati preposti a settori di rilievo.

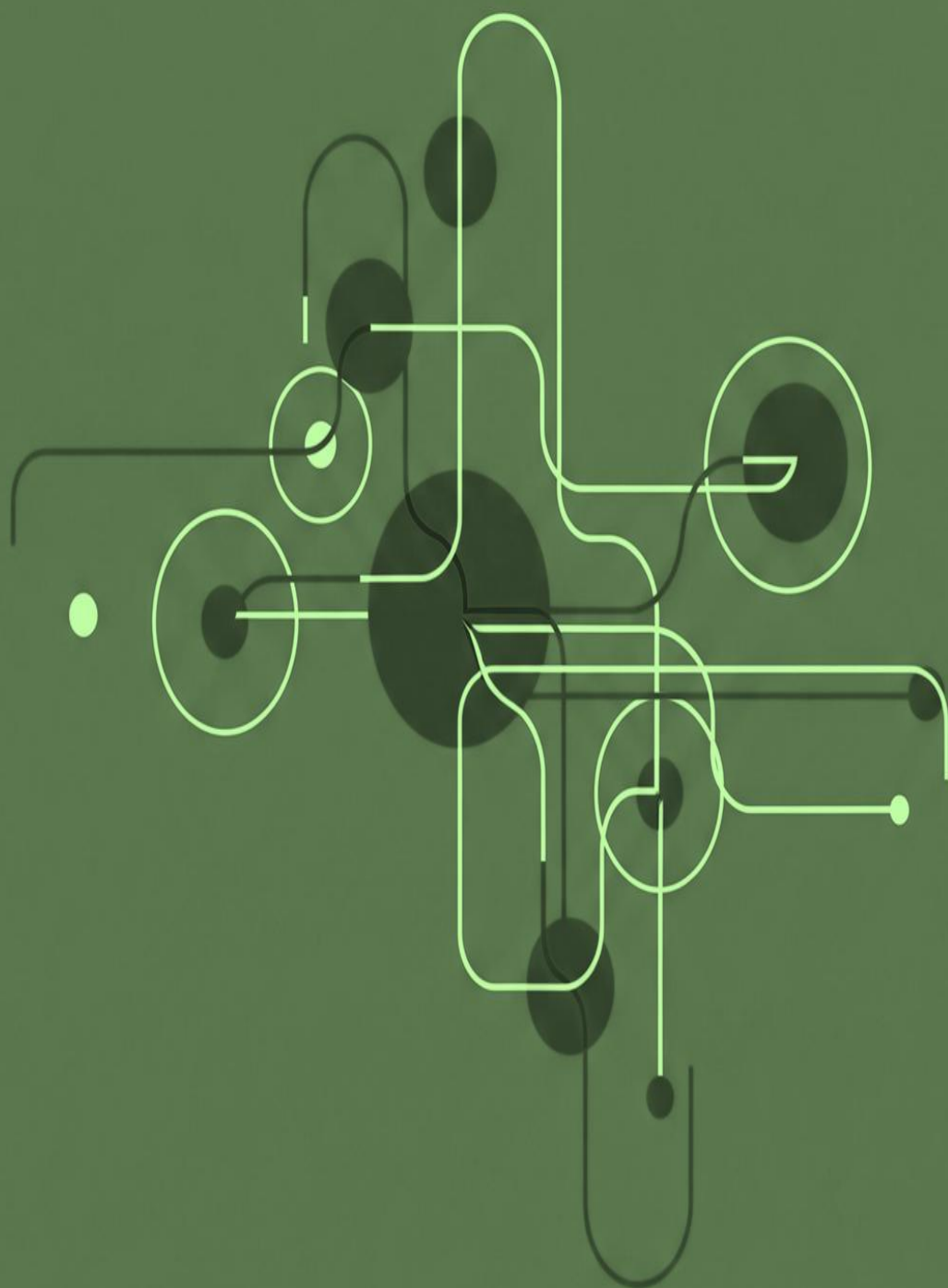
Al centro del Sistema vi è l'Istat che svolge un ruolo di *primus inter pares*¹⁶, ed esercita poteri

di indirizzo e coordinamento tecnico scientifico nei confronti dei soggetti che ne fanno parte.

Nel 2024 compongono la rete oltre 3.305 soggetti pubblici e privati.

¹⁵ Emanato in attuazione dell'art. 2, comma 1 della Legge 28 aprile 1998, n. 125.

¹⁶ All'Istat sono innanzitutto affidate le tradizionali attribuzioni in materia di produzione statistica, dall'esecuzione dei censimenti e di altre importanti rilevazioni (ad esempio, le indagini campionarie sulle famiglie e sulle imprese), alla pubblicazione e diffusione delle ricerche e degli studi effettuati da esso o da altri uffici del Sistan che non possono provvedervi direttamente.



2. I Comuni nel Sistema Statistico Nazionale: genesi e funzioni

La ragione dello sviluppo di una funzione statistica pubblica risiede nella necessità di assicurare la produzione di dati affidabili per imparzialità e qualità, indispensabile supporto conoscitivo per l'assunzione delle decisioni da parte dei decisori politici, degli operatori giuridici ed economici. La produzione di una vasta gamma di dati statistici per fini di interesse generale, richiede un ingente investimento di risorse, nonché la necessità di imposizione dell'obbligo di risposta, a carico di soggetti pubblici e privati. L'importanza sempre maggiore dell'attività statistica quale supporto essenziale ai processi decisionali, ha portato alla creazione e graduale potenziamento di strutture statistiche pubbliche, tanto in ambito nazionale quanto europeo, configurando la statistica come servizio pubblico essenziale per l'intera comunità.

Il riconoscimento e coinvolgimento formale dei Comuni nella produzione delle statistiche ufficiali coincide con l'istituzione del Sistema Statistico Nazionale attraverso il d.lgs. n. 322/1989¹⁷, ma, già in precedenza, i Comuni svolgevano compiti di supporto alle rilevazioni statistiche in materia demografica e fiscale, di competenza statale. Quindi, l'art. 2 d.lgs. n.

322/89, inserisce nel Sistema gli Uffici di Statistica dei Comuni singoli o associati¹⁸, anticipando il riconoscimento della funzione fondamentale che essi svolgono con particolare riferimento alla raccolta di dati su popolazione, economia e territorio. Successivamente, il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL, d.lgs. n. 267/2000) stabilendo le funzioni fondamentali dei Comuni, attribuisce a questi anche servizi di competenza statale tra cui, come già anticipato, la statistica¹⁹ che inizialmente viene riconosciuta come strumento essenziale per la programmazione e il monitoraggio delle politiche locali.

Il Decreto Legge n. 95/2012, convertito nella Legge n. 135/2012, all'art. 19, comma 1, lettera l-bis, ha sancito definitivamente l'inclusione dei "Servizi in materia di statistica" tra le funzioni fondamentali dei Comuni. Questa disposizione normativa ha consolidato il ruolo degli Uffici Comunali di Statistica, stabilendo l'obbligo per i Comuni di assicurare la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati statistici necessari per la governance territoriale e per il coordinamento con il Sistema statistico nazionale (Sistan). In questa cornice i servizi in materia di statistica assumono carattere trasversale a tutte le funzioni e servizi Comunali – siano esse proprie o attribuite – e, pertanto, sono strumentali all'efficacia della loro azione amministrativa.

¹⁷ Con il decreto legislativo n. 322/89 è stato introdotto il Sistema statistico nazionale, cui è stata affidata la funzione di produzione dei dati statistici ufficiali. Ai sensi dell'art. 1, infatti, *l'informazione statistica ufficiale è fornita al Paese e agli organismi internazionali attraverso il Sistema statistico nazionale* (art. 1).

¹⁸ Come già detto, oltre ai Comuni in forma singola o associata, l'art. 2 d.lgs. n. 322/89 inserisce direttamente nel Sistema gli uffici di statistica centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato e delle amministrazioni ed aziende autonome, istituiti ai sensi dell'art. 3; gli uffici di statistica delle Regioni e delle Province autonome; gli uffici di statistica delle Province; gli uffici di statistica delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. L'individuazione degli altri uffici di statistica, comunque denominati, di amministrazioni e enti pubblici individuati ai sensi dell'art. 4; gli altri enti ed organismi pubblici di informazione statistica è rimessa, invece, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nel corso del tempo è stato necessario adeguare l'applicazione di tali disposizioni ai mutamenti di contesto e dell'intero quadro normativo di riferimento. In particolare sono stati stipulati accordi con le Regioni e con gli enti locali (ai sensi del d.lgs. 281/1997), oltre ad essere stata disciplinata la possibilità di partecipazione al Sistan anche dei soggetti privati (con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2000, n. 152 ai sensi dell'art. 2, comma 1, della Legge 28 aprile 1998, n. 125).

¹⁹ A cui si aggiungono la gestione dei servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe e di leva militare. Si tratta di funzioni che sono esercitate dal Sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'art 54.

Successivamente intervengono anche il d.Lgs. n. 33/2013 che impone ai Comuni di pubblicare i propri dati statistici per garantire trasparenza e accesso pubblico e il GDPR (Regolamento UE 2016/679) che introduce nuove regole sulla protezione dei dati, con impatti sulla gestione delle informazioni statistiche locali. Al 31 dicembre 2024 fanno parte del Sistan 2.940 Uffici comunali di Statistica.

3. Evidenze problematiche nella gestione comunale dei servizi in materia di statistica

Per valutare i vantaggi di una gestione associata della funzione statistica, è necessario sviluppare alcune considerazioni preliminari che evidenzino le principali problematiche riscontrate nell'attuale organizzazione dei servizi statistici comunali, con particolare attenzione alle realtà di piccole dimensioni.

Come si evince dai dati della Rilevazione EUP²⁰ la funzione statistica nei comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti²¹ nel 2024 è gestita, in 9 casi su dieci, da uffici polifunzionali. I responsabili degli Uffici di Statistica hanno stimato nel 20% la quota di tempo dedicata alle attività di natura statistica da parte dei propri collaboratori. L'esame congiunto di questo dato con quello riguardante il tempo dedicato all'attività statistica da parte del responsabile (20,7%) segnala che, anche a causa dei variegati compiti attribuiti a molti Uffici di Statistica, l'impegno dell'ufficio in attività strettamente statistiche è piuttosto limitato.

La funzione statistica rischia pertanto di assumere un carattere "residuale" nel quadro più ampio delle funzioni fondamentali e di quelle conferite sulla base delle leggi regionali di riordino territoriale.

Inoltre, nei piccoli Comuni, il personale addetto all'Ufficio di Statistica si trova a gestire molte altre funzioni e servizi riconducibili soprattutto alla macro-area amministrativa. Tendenzialmente i servizi statistici sono accorpatisi agli Affari Generali, insieme ad altre funzioni

eterogenee come mensa e trasporto scolastico, servizi sociali, biblioteche, SUAP e altri. Questa organizzazione comporta che i servizi statistici - come anche le altre funzioni comunali - risentano del fenomeno della dispersione professionale caratteristico delle amministrazioni comunali: il personale presenta un'elevata flessibilità operativa ma, contestualmente, una limitata specializzazione e inadeguate competenze professionali specifiche rispetto all'ampio ventaglio di funzioni e servizi che deve gestire. Un fenomeno, dunque, che non impatta solo sulla "quantità" di presidio dei servizi (tempo dedicato) ma anche, e soprattutto, sulla "qualità" del presidio, in quanto il modello "tutti fanno tutto" se da un lato permette ai Comuni di "sopravvivere" alle attività ordinarie e straordinarie, dall'altro non consente la specializzazione delle competenze del personale dedicato per progettare e condurre indagini, analizzare dati e produrre informazioni utili per la pianificazione e la gestione del territorio.

Gli uffici di statistica dei Comuni, inoltre, risentono della parcellizzazione delle attività amministrative tra i diversi uffici dell'amministrazione. Se, infatti, i referenti della statistica si occupano prevalentemente della parte demografica - quindi gestione dei rapporti con Istat e analisi demografiche per supportare la produzione di alcuni atti generali interni (PIAO, DUP, etc.) - gli ulteriori dati tendenzialmente sono rilevati e analizzati direttamente dai singoli uffici in base alla propria attività di competenza, anche a causa dell'assenza di sistemi in-

²⁰ La Rilevazione sugli elementi identificativi, risorse e attività degli uffici di statistica del Sistan (EUP) è condotta annualmente, coinvolge tutti i soggetti del Sistema statistico nazionale e raccoglie informazioni di tipo anagrafico-identificativo sugli uffici di statistica del Sistema, sui responsabili, sul personale degli uffici e sull'attività statistica svolta nell'anno ed è inserita nel Volume 2 del Programma Statistico Nazionale 2023-25 in vigore.

²¹ Rappresentano il 70% dei Comuni italiani.

formativi integrati e standardizzati e di metodologie condivise per la circolazione e l'utilizzo efficiente dei dati.

Ne deriva che è molto difficile per i piccoli Comuni dotarsi di Uffici di Statistica capaci di raccordare l'intero flusso di informazioni presenti al loro interno, processo che necessiterebbe anche di una fase progettazione e gestione di un sistema informativo integrato con tutti gli Uffici comunali. Si tratta, in sintesi, di realizzare sistemi/meccanismi di monitoraggio che, seppur strategici, stentano ancora ad affermarsi nelle logiche delle amministrazioni locali. E, per conseguenza, si tratta anche di rafforzare la digitalizzazione dei processi di lavoro interni ai Comuni su un piano di interoperabilità/integrazione, ovvero di realizzare compiutamente la transizione digitale intra-servizio e inter-servizi per aumentare il livello di confidenza con le fasi di rilevazione, archiviazione e analisi dei dati disponibili. Come evidente, parliamo di percorsi e strategie di sviluppo che richiedono anche capacità e specifiche professionalità difficili da attrarre, da recuperare e da remunerare in contesti di enti locali con fabbisogni di intervento che superano sempre le risorse disponibili.

A questi fattori che caratterizzano gli uffici dei Comuni - soprattutto di quelli più piccoli - si affianca, in maniera non secondaria il basso livello di rilevanza politica delle funzioni di back office - e quindi anche dei servizi in materia di statistica - a fronte di funzioni e servizi di presidio del territorio, di sicurezza, di welfare, di manutenzione e vigilanza spesso più urgenti e più richiesti dai cittadini e dagli stakeholders territoriali.

In questo quadro di "cultura statistica limitata", il rischio è che nei Comuni – e soprattutto in quelli piccoli – prevalga una concezione dei servizi in materia di statistica come

"ulteriore" onere amministrativo a cui adempiere più che di strumento a fondamento del governo del territorio, dei processi di policy e di gestione della macchina amministrativa.

Da una concezione dei servizi in materia di statistica come adempimento, con un livello di presidio spesso residuale e poco specializzato, consegue principalmente:

- la difficoltà di gestire le attività caratteristiche del servizio e le richieste provenienti dall'Istat;
- una fragilità strutturale del patrimonio informativo a supporto dell'amministrazione comunale per le attività di rappresentanza e di governo del territorio.



4. La scelta di associare i servizi in materia di statistica...e non solo

Considerate le problematiche dell'attuale contesto organizzativo, una possibile soluzione volta a rafforzare il presidio, la gestione e la funzionalità dei servizi in materia di statistica può essere individuata nella gestione associata attraverso le Unioni di Comuni, come previsto nel nostro ordinamento dall'art. 32 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) e dall'art. 2, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 322/1989.

Gestire in forma associata i servizi in materia di statistica, come per altre funzioni e servizi, ne rafforza il presidio innescando possibili processi di specializzazione del personale. La gestione associata dei servizi in materia di statistica rappresenta una scelta strategica che porta numerosi vantaggi, sia in termini di efficienza e qualità dei dati, sia in termini di supporto alla programmazione e alla valutazione e trasparenza delle politiche pubbliche. Nello specifico, alcuni vantaggi potrebbero essere rintracciati:

- nell'opportunità di ampliare la propria attività di conoscenza del territorio, dei servizi e dei progetti locali – a livello comunale e di Unione – sviluppando una cultura del dato e quindi di un governo locale “informato”, “consapevole” in tutte le fasi di *policy* – dalla fase di decisione a quella di attuazione e rendicontazione;
- nella standardizzazione dei processi di raccolta e gestione dei dati, gettando di fatto le basi per l'implementazione di un sistema di monitoraggio che permetta anche di valutare l'andamento del processo associativo nel suo complesso ai Comuni facenti parte dell'Unione;

- nell'opportunità di specializzare e professionalizzare profili professionali dedicati ai servizi in materia di statistica, difficili da attrarre nei Comuni, e soprattutto in quelli piccoli;
- nella possibilità di centralizzare il coordinamento e la gestione dei censimenti/investigazioni Istat, di fatto rafforzando ed efficientando alcuni processi, come a titolo esemplificativo, l'istituzione e l'aggiornamento di un elenco unico dei rilevatori, la ricezione e distribuzione degli strumenti e dei materiali formativi e informativi, il monitoraggio degli stati di avanzamento delle rilevazioni, la gestione e la rendicontazione dei flussi finanziari, etc.;
- nella possibilità di ottenere finanziamenti dedicati alla gestione delle funzioni statali in forma associata.

A ciò si aggiunge che l'adesione al Sistan dell'Ufficio di statistica costituito in forma associata offre ai Comuni aderenti:

- l'opportunità di avvalersi dell'expertise qualificata dell'Istat – secondo le modalità previste dalla regolamentazione dettata in materia dal COMSTAT - a supporto dell'intera attività statistica degli enti, sia dedicata alle rilevazioni promosse dall'Istat attraverso il PSN, sia dedicata invece ai fabbisogni conoscitivi delle comunità locali;
- una più efficiente circolazione dei dati all'interno degli uffici associati.

Allo stato attuale, un quarto delle Unioni censite nell'ambito del Progetto ITALIAIE dichiarano di gestire i servizi in materia di statistica in forma associata²².

In prospettiva - considerando le dimensioni delle Unioni di Comuni e il livello di maturità

²² Il Progetto ITALIAIE, nell'ambito delle attività di mappatura delle forme associative su base nazionale - disponibile sulla piattaforma openitaliaie.it – al 30 giugno 2025 registra 437 Unioni di Comuni. Per 428 di queste sono disponibili i dati dichiarati circa le funzioni e i servizi in gestione associata. Le Unioni di Comuni che dichiarano di gestire in forma associata i servizi in materia di statistica sono 105.

raggiunto nel percorso associativo - investire nella gestione associata dei servizi statistici - potenziandone specializzazione, digitalizzazione e rilevanza per i decisori pubblici - potrebbe trasformare l'Ufficio di Statistica associato in un elemento strategico e consolidato di innovazione organizzativa. Tale ufficio funzionerebbe come supporto essenziale allo sviluppo di sistemi di controllo gestionale e al potenziamento della pianificazione strategica su un piano di area vasta e di singoli Comuni associati, ampliando così anche il perimetro interpretativo di tali servizi sul piano amministrativo e politico-istituzionale.

5. Ambiti funzionali dell'Ufficio di Statistica associato

La definizione del perimetro funzionale di riferimento di un Ufficio di Statistica associato è indicata nel d.lgs. n. 322/89²³, ovvero:

- promuovere e realizzare la rilevazione, l'elaborazione, la diffusione e l'archiviazione dei dati statistici che interessano l'amministrazione di appartenenza, nell'ambito del Programma Statistico Nazionale;
- fornire al Sistan i dati informativi, anche in forma individuale, relativi all'amministrazione o all'ente di appartenenza, ovvero da questi detenuti in ragione della propria attività istituzionale o raccolti per finalità statistiche, necessari per i trattamenti statistici previsti dal Programma Statistico Nazionale;
- collaborare con le altre amministrazioni per l'esecuzione delle rilevazioni previste dal Programma Statistico Nazionale;
- contribuire alla promozione e allo sviluppo informatico a fini statistici degli archivi gestionali e delle raccolte di dati amministrativi;
- attuare e gestire l'interconnessione ed il collegamento dei sistemi informativi statistici dell'amministrazione di appartenenza con il Sistan, secondo le direttive emanate dal COMSTAT.

A ciò si aggiunge il compito - previsto dalla Direttiva n. 1 del COMSTAT - di accertare le violazioni nei confronti di coloro che, a richieste di dati e notizie per rilevazioni previste dal Programma Statistico Nazionale, non li forniscano o li forniscano scientemente errati, ai fini dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie²⁴.

Inoltre, è opportuno specificare che nell'ambito della produzione statistica inclusa nel Programma Statistico Nazionale, gli Uffici di Statistica associati inseriti nel Sistan possono essere coinvolti attraverso diverse modalità di partecipazione, ovvero in qualità di:

- rispondenti alle indagini, ovvero le unità contattate (unità di rilevazione) per ottenere le informazioni relative al fenomeno oggetto di osservazione;
- compartecipanti - affiancando il titolare di un lavoro statistico nella realizzazione del processo stesso - o organi intermedi partecipando nello specifico alla fase di rilevazione su mandato e secondo le istruzioni del titolare;
- titolari del lavoro statistico, ossia come soggetto appartenente al Sistan cui sono in capo le decisioni in merito a finalità, mezzi del trattamento statistico dei dati, validazione, tempistica e modalità di diffusione dei risultati.

Gli ambiti funzionali descritti possono essere integrati sulla base della diversa intensità strategica che gli amministratori possono decidere di conferire all'Ufficio di Statistica associato e delle scelte organizzative operate per rafforzare l'efficacia e l'efficienza del suo funzionamento, nell'esercizio dell'autonomia spettante alle amministrazioni comunali e nel rispetto dei poteri di indirizzo e coordinamento dell'attività statistica ufficiale che competono a Istat. Sulla base delle esperienze di gestione associata dei servizi in materia di statistica osservate nelle Unioni di Comuni, per quanto riguarda l'organizzazione e gestione del patrimonio informativo territoriale, l'Ufficio di Statistica associato potrebbe:

²³ Art. 6 del d.lgs. n. 322/89.

²⁴ Secondo la procedura prevista dall'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 322/89.

- sviluppare, mantenere e gestire un flusso informatizzato dei dati dei diversi Uffici dell'Unione e dei Comuni associati - prevedendo un processo di standardizzazione della metodologia, della modulistica e degli strumenti di rilevazione, nel rispetto degli standard metodologici dell'Istat - in modo da agire come connettore unico dei dati e superare la frammentazione/dispersione delle informazioni disponibili sul territorio di competenza (dinamiche ambientali, demografiche, sociali, economiche, culturali, etc.);
- coordinare la produzione statistica dei Comuni associati in conformità alle direttive dell'Istat;
- promuovere e coordinare la rilevazione e l'elaborazione dei dati di interesse dell'Unione e dei Comuni associati al fine di soddisfare le loro esigenze conoscitive;
- promuovere la collaborazione con altre amministrazioni che insistono sul territorio di competenza dei Comuni associati per l'esecuzione delle rilevazioni;
- coordinare e supervisionare le operazioni connesse al Censimento Permanente delle Istituzioni Pubbliche per conto dell'Unione e supportare i Comuni nella fase di compilazione, fermo restando quanto previsto dal Piano generale di censimento e dalle circolari dell'Istat;
- progettare strumenti idonei a soddisfare il diritto di accesso all'informazione statistica e curare la disseminazione periodica dei risultati.

Inoltre, per favorire l'efficientamento dei processi di propria competenza, l'Ufficio di Statistica associato, potrebbe:

- istituire, formare e aggiornare un elenco unico dei rilevatori valevole per l'Unione e per tutti i Comuni associati, curando la fase

di istruttoria delle domande di iscrizione, fermo restando il rispetto delle indicazioni fornite dall'Istat in materia di criteri e requisiti di selezione dei rilevatori per le indagini di titolarità dell'Istituto.

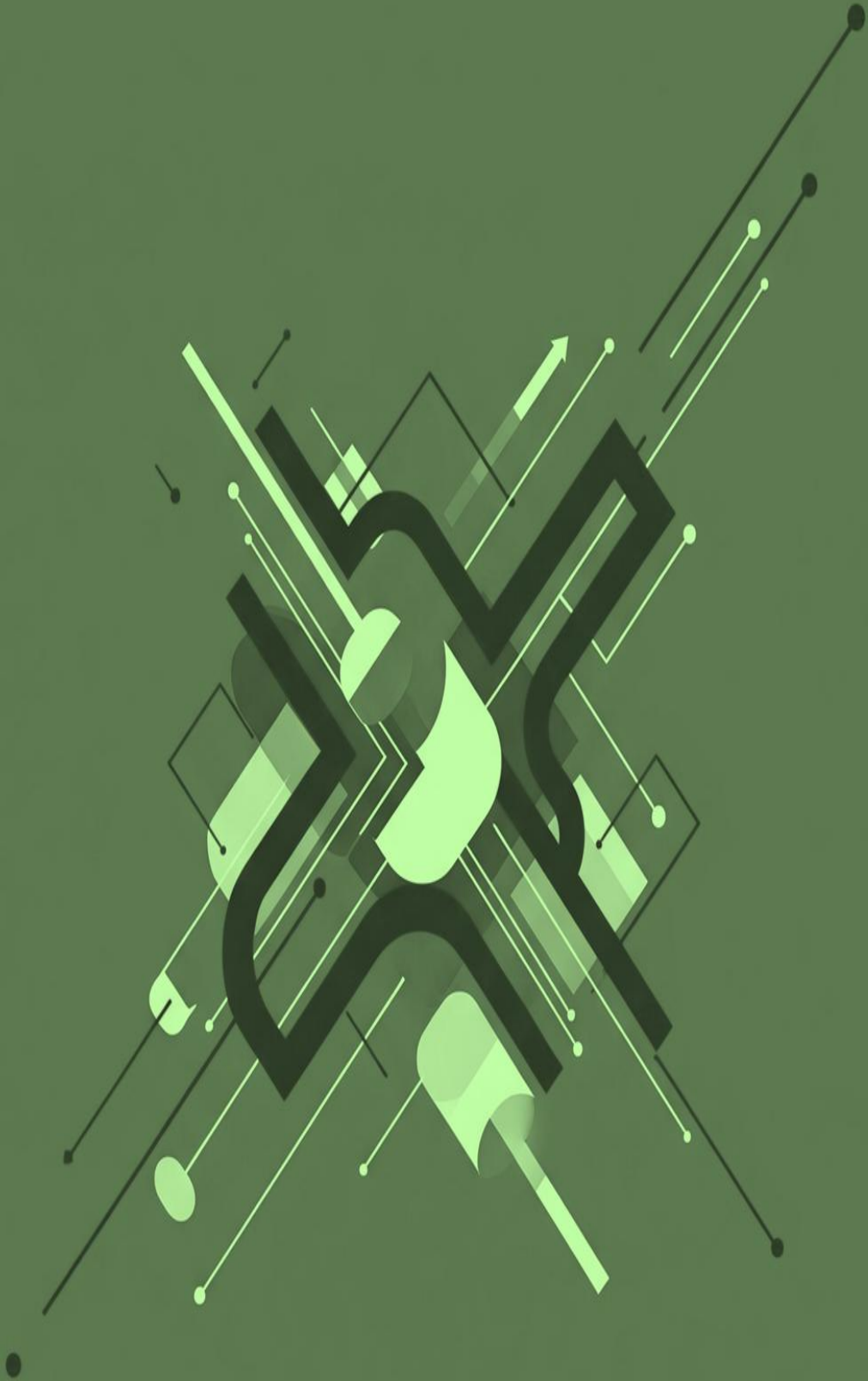
- definire un piano fabbisogni conoscitivi/informativi sulla base delle esigenze dell'Unione e delle amministrazioni comunali associate;
- gestire le risorse economiche attribuite, favorendo la riconciliazione dei conti tra Unione e Comuni;
- definire il fabbisogno formativo specifico del personale assegnato all'Ufficio;
- supportare la definizione di un piano di comunicazione integrato per sviluppare campagne di sensibilizzazione per la partecipazione alle rilevazioni.

Relativamente alle attività di supporto alla pianificazione strategica e al controllo di gestione, l'Ufficio di Statistica associato potrebbe:

- promuovere l'adozione da parte dei Comuni associati di criteri e di modelli uniformi per la determinazione di indicatori idonei alla valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi comunali e delle funzioni e dei servizi gestiti in Unione, anche per attivare/supportare attività di controllo di gestione;
- esprimere pareri tecnici, richiesti da parte degli organi e degli uffici interessati, nelle fasi istruttorie di provvedimenti nei quali si faccia uso o riferimento a dati statistici e supportare l'Unione e i Comuni associati nelle fasi di pianificazione e di redazione dei documenti di programmazione e di governance (PIAO, DUP, PEG, etc.);
- predisporre a cadenza annuale un rendiconto interno delle attività svolte nell'anno

precedente, con trasmissione ai Comuni associati.

Come premesso, ad eccezione dei compiti direttamente attribuiti agli Uffici di Statistica dal d.lgs. 322/89, si tratta di ambiti funzionali indicativi che possono variare in base alla caratterizzazione che gli amministratori vogliono attribuire all'Ufficio, anche attraverso un percorso di implementazione incrementale.



6. Indicazioni operative per la costituzione, organizzazione e gestione dell'Ufficio di Statistica associato

Obiettivo dei paragrafi seguenti è quello di fornire delle indicazioni operative sui principali caratteri relativi alla costituzione, organizzazione e gestione dell'Ufficio di Statistica associato nelle Unioni di Comuni, evidenziando i requisiti minimi e i fattori da considerare nel contesto associativo di riferimento.

6.1. Conferimento della funzione e costituzione dell'Ufficio di Statistica associato

Il conferimento dei servizi in materia di statistica ad un'Unione, avviene generalmente – come per le altre funzioni e servizi – attraverso una convenzione, approvata dai singoli Consigli comunali, nella quale vengono definiti il contenuto e il perimetro funzionale del servizio, i criteri di ripartizione dei costi tra gli Enti, la durata del conferimento e le modalità di trasferimento di risorse umane, strumentali o finanziarie.

Lo strumento della convenzione consente all'Unione di disciplinare nel dettaglio l'organizzazione e il funzionamento dei servizi associati indicati nello Statuto. Pertanto, ove la funzione statistica non risultasse nell'elenco delle funzioni associate dall'Unione, è necessario previamente approvare una opportuna modifica dello Statuto stesso e successivamente approvare la convenzione di associazione del servizio statistico, nel rispetto di quanto previsto dalle direttive n. 2 del 15 ottobre 1991 e n. 7 del 18 dicembre 1992 e delle circolari n. 1 dell'8 agosto 1994 e n. 3 del 27 aprile 1999, adottate dal COMSTAT.

Oltre alle prescrizioni proprie dello strumento convenzionale, per il riconoscimento dell'Ufficio di Statistica associato nel Sistan i sopra citati atti di regolamentazione del COMSTAT prevedono l'obbligo di indicare nell'atto costitutivo il Responsabile e le modalità per l'esercizio di interventi surrogatori in caso di eventuali inadempienze da parte dei Comuni associati, oltre a raccomandare un termine di validità della convenzione di almeno otto/dieci anni²⁵.

Il COMSTAT richiede anche la costituzione di un Comitato dei rappresentati composto dal presidente e dai sindaci degli enti stessi - o dai loro delegati - con compiti di indirizzo, programmazione, coordinamento e vigilanza sul funzionamento dell'Ufficio di Statistica associato. Tali funzioni possono essere svolte dalla Giunta dell'Unione che, come previsto dall'art. 32, comma 3 del TUEL è composta dai componenti dell'esecutivo dei Comuni associati.

6.2. Aspetti organizzativi, strumenti gestionali e fattori abilitanti

L'Ufficio di Statistica associato, come tutte le funzioni e i servizi in gestione associata, ha necessità di dotarsi di un assetto organizzativo, di definire i ruoli di responsabilità, di adottare strumenti gestionali e di progettare le interconnessioni funzionali con gli altri uffici dell'Unione e dei Comuni. Si tratta di decisioni che dovrebbero essere preliminarmente fondate su analisi e/o studi di fattibilità.

Nello specifico della gestione associata dei servizi in materia di statistica, il COMSTAT fornisce già un profilo organizzativo per l'Ufficio di Statistica associato, che costituisce la base di par-

²⁵ Il riferimento è all'art. 3 della direttiva n. 7 del COMSTAT.

tenza sulla quale sono state sviluppate le ulteriori indicazioni e avvertenze organizzative e gestionali presentate nei successivi paragrafi.

6.2.1. Un approccio organizzativo (necessariamente) policentrico

Per quanto riguarda la governance del servizio da parte della tecnostruttura, il modello organizzativo individuato dal COMSTAT per l'Ufficio di Statistica associato si basa su un approccio policentrico, con una centralizzazione delle attività di coordinamento (e di gestione delle attività di back office) e una rete di supporto operativo composta dai referenti statistici individuati nei singoli Comuni associati.

Nello specifico, il COMSTAT prescrive i seguenti "profili" organizzativi²⁶ per l'Ufficio di Statistica associato:

- l'Ufficio di Statistica associato è organicamente distinto/distinguibile dagli altri uffici dell'Unione. Nel caso di particolari esigenze organizzative e/o amministrative che richiedano l'attribuzione ad uno stesso Ufficio di più funzioni, tra cui quella statistica, quest'ultima deve avere carattere preminente ed essere espressamente indicata nella denominazione dell'Ufficio in questione (requisiti oggettivi per la partecipazione al Sistan)²⁷;
- ciascuno dei Comuni associati in Unione deve provvedere alla costituzione della sezione statistica distaccata, configurata come un'articolazione organizzativa autonoma, ovvero facente parte di altra struttura, e deve nominare il responsabile. Nel

caso in cui non sia possibile costituire una sezione statistica distaccata, ciascun ente associato deve nominare, tra i propri dipendenti, un referente statistico, cui sono attribuite le stesse funzioni del responsabile della sezione distaccata;

- l'Ufficio di Statistica associato esercita funzioni di coordinamento delle attività statistiche di tutti i Comuni associati svolte dalle Sezioni distaccate o dai referenti ed assume la rappresentanza esterna degli stessi associati per quanto attiene l'esercizio della funzione statistica;
- per ciò che riguarda il personale, valgono i requisiti di qualificazione richiesti per l'esercizio della funzione, ovvero all'Ufficio di Statistica associato deve essere assegnato personale qualitativamente e quantitativamente adeguato, in possesso almeno del diploma di scuola superiore per il Responsabile e la frequenza appositi corsi di preparazione statistica riconosciuti dall'Istat (requisiti soggettivi per la partecipazione al Sistan)²⁸.

Si tratta pertanto un servizio strutturato come una unità organizzativa autonoma, organicamente distinto/distinguibile dagli altri uffici, con un proprio Responsabile ed eventuale altro personale – anche per quota parte del tempo di lavoro – supportato, dove previsto, dai Referenti Statistici individuati da ciascun Comune associato.

L'Ufficio di Statistica associato coordina l'attività dei Referenti Statistici individuati per cia-

²⁶ La disciplina degli Uffici di statistica del Sistema statistico nazionale è dettata dal d.lgs. n. 322/89, e dalle Direttive e Atti di indirizzo del COMSTAT (Direttiva n. 1, art. 4; Direttiva n. 2, art. 2; Direttiva n. 4, art. 2; Direttiva 7, art. 5; Atto di indirizzo n. 1, art. 4; Atto di indirizzo n. 2, art. 2).

²⁷ Quanto alle dotazioni strumentali dell'ufficio, l'art. 5 della medesima direttiva indica l'attrezzatura minima che esso deve possedere.

²⁸ Nello specifico, la disciplina di riferimento prevede che "il responsabile dell'ufficio deve essere preferibilmente un funzionario con precedenti esperienze statistiche, per aver diretto uffici di statistica o per aver curato particolari indagini statistiche, oppure laureato o diplomato in discipline statistiche o che abbia superato corsi di qualificazione professionale in materie statistiche o, ancora, che abbia svolto ricerche o pubblicato lavori di rilievo nello stesso campo".

scun Comune associato. Tale attività di coordinamento appare necessaria sia per la fase di avvio della gestione associata sia per la parte operativa relativa alle specifiche rilevazioni.

Nella prima fase di avvio della gestione associata, infatti, la partecipazione dei Referenti Statistici individuati per ciascun Comune sarà necessaria al fine di armonizzare e standardizzare il flusso di interscambio dati Unione-Comuni. Si tratta di un percorso che richiede una conoscenza diretta delle modalità e degli strumenti di rilevazione, gestione archiviazione dei dati all'interno di ciascun Comune e di ciascun Ufficio/Area/Settore in cui è organizzato il Comune, che rende evidente il ruolo dei Referenti Statistici. Tale mappatura organizzativa e funzionale è anche alla base della costruzione di un flusso interoperabile capace di estrarre valore informativo dai dati su un piano di area vasta. Per cogliere le opportunità offerte dai processi di digitalizzazione (archivi digitali, banche dati, etc.) è opportuno – se non necessario – integrare già in questa prima fase i referenti ICT dei Comuni in modo da omogeneizzare le modalità telematiche di interscambio e gestione dei dati disponibili.

Sempre in questa fase, inoltre, il Responsabile dell'Ufficio di statistica associato, con la collaborazione dei Referenti Statistici, potrà occuparsi dello sviluppo di ulteriori elementi organizzativi che saranno trattati più avanti (ad esempio, definizione dei criteri per l'eventuale istituzione dell'elenco unico dei rilevatori, definizione dei processi per la gestione e il trasferimento delle risorse derivanti dai censimenti e dalle indagini Istat (quota fissa e quota variabile) e dalle rilevazioni interne al contesto associativo, proposta di definizione dei criteri di

partecipazione finanziaria dei Comuni alla gestione associata dei servizi in materia di statistica, etc.).

Nella fase di operatività dell'Ufficio di Statistica associato, inoltre, il network cooperativo con i Referenti Statistici comunali contribuirà a rendere più fluide le fasi di supporto ai rilevatori sia per quanto riguarda i censimenti e le indagini del PSN sia per lo sviluppo di rilevazioni specifiche a livello di Unione o di singolo contesto comunale. A questo si aggiunge il supporto dei Referenti a definire il piano dei fabbisogni formativi e digitali e a progettare un'eventuale strategia di sviluppo dell'Ufficio associato di Statistica verso gli ambiti del controllo di gestione e della pianificazione strategica.

6.2.2. Ulteriori aspetti organizzativi: Ufficio associato di Censimento ed Elenco Unico dei Rilevatori

Nell'ambito delle diverse tornate censuarie realizzate da Istat è prevista la costituzione di una struttura organizzativa - l'Ufficio di Censimento – che ha il compito di organizzare e gestire le operazioni censuarie per conto degli enti, secondo la disciplina dettata dal Piano generale di censimento integrata da ulteriori atti (in particolare circolari, comunicazioni e istruzioni tecniche).

Per le Unioni che gestiscono in forma associata i servizi in materia di statistica dotandosi di un Ufficio di Statistica, le funzioni di Ufficio Comunale di Censimento (UCC) potrebbero essere attribuite a quest'ultimo²⁹ e al suo Responsabile potrebbero essere assegnate le funzioni di Responsabile dell'Ufficio di Censimento Associato. Tale ipotesi rappresenterebbe un impor-

²⁹ Cfr. il Piano generale di censimento permanente della popolazione e delle abitazioni (allegato alla deliberazione del Consiglio dell'Istat n. 6/2025 del 4 giugno 2025).

tante passaggio di semplificazione amministrativa e organizzativa per i Comuni associati che, altrimenti e se coinvolti nel censimento, avrebbero dovuto deliberare singolarmente la costituzione di tale Ufficio con ulteriore aggravio operativo e di responsabilità soprattutto per i piccoli Comuni.

Secondo le prescrizioni dell'Istat, per gli Uffici di Censimento costituiti in forma associata, l'atto costitutivo dell'Ufficio deve contenere anche i seguenti elementi:

- l'indicazione di ciascun Comune partecipante;
- l'indicazione degli estremi dell'atto di ciascun Comune in ordine alla costituzione dell'Ufficio di Censimento in forma associata;
- gli estremi della nomina del Responsabile dell'Ufficio e l'indirizzo della sede dell'Ufficio costituito in forma associata;
- l'indicazione delle modalità per l'esercizio di interventi surrogatori in caso di eventuali inadempienze da parte dei Comuni partecipanti.

Pertanto l'Ufficio Associato di Censimento (UAC), dovrebbe svolgere per i Comuni associati coinvolti in una tornata censuaria, i seguenti compiti:

- mettere in pratica le disposizioni emanate dall'Istat in materia di organizzazione dell'Ufficio e di svolgimento delle rilevazioni;
- effettuare le rilevazioni secondo modalità e tempi disposti dal Piano Generale di Censimento in vigore e dalle circolari dell'Istat;
- selezionare e nominare i rilevatori, gli operatori di back office e i coordinatori, secondo criteri e tempi stabiliti da circolari dell'Istat;

- collaborare con l'Ufficio Regionale di Censimento (URC) e l'Ufficio Provinciale di Censimento (UPC) all'organizzazione e, ove richiesto dall'Istat, all'erogazione della formazione degli operatori comunali utilizzando i materiali predisposti dall'Istat;
- costituire uno o più Centri Comunali di Rilevazione (CCR), con compiti di informazione, assistenza ai rispondenti alla compilazione e recupero delle mancate risposte;
- monitorare l'andamento delle rilevazioni e intervenire nei casi di criticità;
- segnalare all'Istat, con riferimento alla Rilevazione da Lista, eventuali casi di violazione dell'obbligo di risposta da parte delle famiglie, dandone tempestiva comunicazione;
- provvedere su richiesta dell'Istat alla verifica delle incoerenze tra le unità rilevate e quelle presenti in anagrafe secondo le modalità definite da circolari tecniche predisposte dall'Istat;
- assicurare, attraverso l'adozione di misure tecniche e organizzative e la vigilanza sul loro rispetto, che le informazioni acquisite per tale finalità siano utilizzate esclusivamente per fini statistici;
- redigere i documenti di rendicontazione contabile dei costi sostenuti, secondo le normative previste dal proprio ente di appartenenza e conservare la documentazione in caso di richiesta da parte dell'Istat.

Il Responsabile dell'Ufficio Associato di Censimento che coordina e monitora tali attività, coadiuvato eventualmente da personale di staff, rappresenterebbe l'unica interfaccia nei confronti dell'Istat.

Si tratta di attività che hanno un elevato impatto sui singoli uffici comunali (in termini di tempo e risorse assorbite e di competenze richieste), pertanto una gestione associata dell'Ufficio Censimento nell'ambito dell'Ufficio

di Statistica associato ha un importante effetto di alleggerimento amministrativo e operativo sulle tecnostutture comunali che - per il tramite dei Referenti Statistici individuati – vedrebbero ridursi il proprio impegno a quello di supporto operativo al Responsabile.

Altra semplificazione organizzativa potrebbe derivare dall'istituzione di un unico elenco dei rilevatori per tutti i Comuni che hanno costituito l'Ufficio di Statistica associato per l'esecuzione delle rilevazioni (censimenti/indagini) nell'ambito del PSN e nell'ambito degli obiettivi conoscitivi dell'Unione e dei Comuni associati, qualora la disponibilità di rilevatori tra il personale dipendente dell'Unione e dei Comuni associati non riesca a soddisfare il fabbisogno richiesto dalla rilevazione. L'elenco unico potrebbe, pertanto, rappresentare anche una delle risposte ad un problema che sembra aver assunto carattere strutturale, ovvero la difficoltà da parte dei Comuni (soprattutto quelli piccoli) a reperire rilevatori³⁰. A tal riguardo è necessario prestare particolare attenzione alla definizione dei criteri da inserire nell'Avviso pubblico di selezione dei rilevatori, che in ogni caso devono conformarsi alle prescrizioni dettate in materia dai Piani generali di censimento e dalle circolari Istat.

Dall'osservazione delle esperienze di gestione associata dei servizi in materia di statistica nelle Unioni di Comuni, oltre ai requisiti più generali (ad esempio il titolo di studio, votazione ottenuta, formazione specifica, etc.) e a quelli relativi all'esperienze professionali specifiche nell'ambito delle indagini statistiche, potrebbe assumere rilievo il tema territoriale, in quanto generalmente viene richiesta la disponibilità a svolgere le attività sul territorio di qualsiasi Comune che ha conferito all'Unione la gestione

associata dei servizi in materia di statistica. A tal fine, oltre il Comune di residenza, l'Avviso pubblico di selezione potrebbe contenere una checklist degli altri Comuni associati in Unione (o con essa convenzionati) o una divisione in sub-ambiti territoriali degli stessi (specie per le Unioni molto estese territorialmente e/o che prevedono tempi di spostamento superiori ad un certo limite) su cui richiedere la disponibilità ai candidati-rilevatori e di cui tenere conto per l'attribuzione degli incarichi. La corrispondenza della residenza con lo specifico Comune oggetto di rilevazione tendenzialmente rappresenta un titolo di precedenza, in modo da favorire l'efficacia e l'efficienza operativa del rilevatore, ma altri titoli di precedenza potrebbero essere previsti in base alle specifiche di contesto (ad esempio lo stato di disoccupazione/inoccupazione del candidato-rilevatore, etc.). Si potrebbero, inoltre, prevedere dei criteri di turnazione dei rilevatori.

Un aspetto importante è la tenuta dell'elenco unico dei rilevatori e, quindi la previsione di un suo aggiornamento con una certa cadenza, tendenzialmente annuale/biennale, in modo da aggiornare le competenze degli iscritti, intercettarne di nuovi e ridurre il tasso di rinunce agli incarichi derivati da cambiamenti delle condizioni di vita degli iscritti non immediatamente rilevabili in casi di aggiornamenti poco frequenti.

6.2.3. *La gestione dei flussi finanziari*

Come per tutte le gestioni associate, anche per i servizi in materia di statistica è necessario prestare particolare attenzione alla gestione dei flussi finanziari e delle risorse economiche al fine di garantire gli equilibri di bilancio e la riconciliazione dei conti tra Unione e Comuni,

³⁰ Dalle esperienze maturate sui territori, la carenza di rilevatori si connette principalmente a motivazioni legate all'inadeguatezza dei compensi e al mancato riconoscimento delle eventuali spese sostenute per effettuare le rilevazioni.

nel rispetto di quanto previsto dalla d.lgs. n. 267/2000 e dagli atti di regolamentazione dell'Istat per quanto riguarda la gestione associata dei servizi in materia di statistica. Pertanto, almeno nelle fasi iniziali si renderà necessario il coinvolgimento del Responsabile dell'Ufficio Ragioneria dell'Unione, in modo da definire:

- i criteri per il riparto delle spese tra i Comuni associati per l'esercizio associato dei servizi in materia di statistica conferiti all'Unione;
- i criteri per la gestione dei trasferimenti statali, regionali, provinciali e altri trasferimenti pubblici o privati destinati all'esercizio delle attività inerenti i servizi in materia di statistica, compresi quelli destinati direttamente ai Comuni conferenti;
- le procedure per armonizzare i processi economico-finanziari dell'Ufficio di Statistica associato³¹.

Un aspetto proprio della gestione associata dei servizi in materia di statistica è relativo alla gestione delle risorse trasferite dall'Istat associato e, quindi delle quote riconosciute per il pagamento dei rilevatori e per i costi di coordinamento e organizzazione (quota variabile e quota fissa). Per evitare una frammentazione della gestione unitaria dei servizi in materia di statistica, appare opportuno prevedere meccanismi che consentano di imputare le spese direttamente sul bilancio dell'Unione che pertanto, tramite l'Ufficio di Statistica associato, si occuperà direttamente di gestire la rendicontazione (secondo format e scadenze determinate dall'Istat), la liquidazione dei compensi ai rilevatori, gli eventuali trasferimenti ai Comuni associati e le quote fisse riconosciute per le spese di organizzazione e coordinamento delle

rilevazioni, queste ultime secondo criteri che andrebbero definiti in maniera trasparente all'atto di organizzazione dei compiti dell'Ufficio di Statistica associato.

In questo quadro si rende evidente come la gestione economico-finanziaria del servizio associato assume particolare rilievo e rende necessario intercettare una possibile linea di equilibrio tra costi e benefici degli enti, nella consapevolezza che tale equilibrio si può ottenere solo in una logica di equità seriale di medio periodo. Da qui la necessità di individuare e concordare i criteri prima di qualsiasi calcolo economico – attraverso un'attività di concertazione politica tra i Comuni – e di garantire massima trasparenza tra costi e performance di servizio per ogni singolo Comune associato.

6.2.4. Le dotazioni strumentali: gestione e logistica

Sempre nell'ottica di favorire una gestione associata in maniera unitaria dei servizi in materia di statistica, appare opportuno che sia direttamente l'Ufficio di Statistica a dotarsi di un piano condiviso di investimento e sviluppo delle dotazioni strumentali e tecnologiche per lo svolgimento delle proprie attività di rilevazione, analisi e condivisione dei dati sulla base degli interessi conoscitivi/informativi dell'Unione e dei Comuni associati. A tal riguardo riveste un ruolo centrale la capacità di intercettare e governare le opportunità offerte dalla transizione digitale per sviluppare un sistema informativo adeguato alle esigenze del contesto associativo di riferimento.

Centralizzare la logistica presso l'Ufficio di Statistica associato assume particolare rilievo per le dotazioni strumentali messe a disposizione da Istat (tablet, badge, materiale informativo,

³¹ Per approfondimenti sul tema è possibile consultare il “Vademecum sui rapporti finanziari tra Unione e Comuni e gestione associata dei Servizi Finanziari” realizzato nell'ambito del Progetto ITALIAE.

etc.) per lo svolgimento delle indagini/censimenti, in quanto oltre a fluidificare la logistica di ricezione e restituzione, consente anche di rendere più efficace ed efficiente la gestione delle eventuali fasi di formazione e di helpdesk all'utilizzo stesso delle dotazioni assegnate.

6.2.5. *Il fattore abilitante della digitalizzazione*

La digitalizzazione dei processi di lavoro è uno dei principali fattori abilitanti per rendere più efficace ed efficiente la gestione dei servizi pubblici locali. Il livello di digitalizzazione raggiunto e le strategie di sviluppo a riguardo impattano necessariamente sulle altre variabili gestionali come il fabbisogno di personale, il tipo di competenze e i profili professionali necessari, la possibilità o meno di sviluppare sistemi interoperabili di gestione dei dati e, quindi, la possibilità o meno di sviluppare e/o evolvere ulteriori servizi o ancora potenziare il patrimonio informativo alla base delle scelte di politica pubblica.

Ciò implica non solo la necessità di digitalizzare i processi di lavoro e di gestirli, ma anche – e forse soprattutto – quella di governare il processo di digitalizzazione sulla base delle esigenze presenti, degli obiettivi che si intendono conseguire e delle strategie di sviluppo che si intendono perseguire.

Ciò è ancora più rilevante nell'ambito dei servizi in materia di statistica in quanto larga parte della filiera dei dati (rilevazione, archiviazione, analisi, condivisione e diffusione) richiede uno svolgimento in ambito digitale.

In ottica associata, particolare rilievo assume la capacità di sviluppare un'omogeneità dei sistemi informativi (in cloud) dell'Unione e dei Comuni associati.

In proposito, lo strumento individuato dal Codice dell'Amministrazione Digitale CAD per sviluppare l'interoperabilità è quello della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), istituita ai sensi dell'art. 50 ter comma 1 del CAD e definita, dall'art. 50 ter comma 2, come *“un'infrastruttura tecnologica che rende possibile l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici per le finalità di cui al comma 1, mediante l'accreditamento, l'identificazione e la gestione dei livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati ad operare sulla stessa, nonché la raccolta e conservazione delle informazioni relative agli accessi e alle transazioni effettuate suo tramite”*. La PDND garantisce lo scambio semplice e sicuro di informazioni tramite API (interfacce di programmazione dell'applicazione), verificando l'autenticazione e i livelli di autorizzazione dei soggetti abilitati.

Rendere operabili le banche dati dei Comuni associati nell'Unione è un processo che, tra l'altro, consente di ottimizzare i costi delle licenze e rende l'Ufficio di Statistica associato il punto di riferimento per qualsiasi esigenza conoscitiva. L'interoperabilità da perseguire non riguarda solo il circuito degli enti appartenenti al contesto associativo, ma anche la possibilità di interconnettere – sempre garantendo la sicurezza informatica – banche dati esterne agli enti associati, in primis le banche dati del Sistema Statistico Nazionale e quelle regionali, anche attraverso l'utilizzo degli applicativi propri dell'intelligenza artificiale e, nello specifico, della Business Intelligence. In proposito, nell'ambito del Sistan è attivo il progetto dell'Hub della statistica ufficiale, che consente agli enti aderenti il conferimento dei dati di propria pertinenza e l'accesso a quelli presenti nell'Hub medesimo.

A ciò si aggiunge la necessità di una certa flessibilizzazione dei sistemi informativi per renderli capaci di adeguarsi alle diverse esigenze conoscitive che possono sopraggiungere ma anche di innovarsi per intercettare i cambiamenti che attraversano i processi digitali.

Si tratta di temi che richiamano anche la necessità di formazione continua in ambito digitale del personale dell’Ufficio di Statistica associato, quindi di aggiornamento e rafforzamento di quelle competenze necessarie per utilizzare gli strumenti digitali nei processi lavorativi.

Pertanto il percorso di costruzione e sviluppo della gestione associata dei servizi in materia di statistica dovrebbe necessariamente essere accompagnato da un parallelo processo di sviluppo e rafforzamento in ambito digitale e, quindi, da una stretta interconnessione operativa con le attività presidiate dai referenti per la transizione digitale dell’Unione e dei Comuni associati (Responsabile per la Transizione Digitale, Ufficio per la Transizione Digitale, etc.).

6.2.6. *La leva della formazione continua*

Tra i vantaggi conseguibili attraverso la gestione associata di funzioni e servizi, vi è quello della specializzazione e professionalizzazione del personale dedicato. Ciò rimanda alla necessità di prevedere e investire su un piano di formazione continua per aggiornare e rafforzare le competenze specialistiche sull’ambito di riferimento della funzione/servizio oggetto di gestione associata. È un fattore a cui prestare particolare attenzione considerata la specificità dei servizi in materia statistica e i requisiti richiesti dal Sistan per l’individuazione del Responsabile dell’Ufficio di Statistica associato. Particolarmente nei Comuni di piccole dimensioni, i profili professionali con una formazione

di ingresso in ambito statistico e/o metodologico sono meno frequenti, mentre è più diffusa la tendenza che vede impegnati sui servizi in materia di statistica profili con competenze di tipo amministrativo (o tecnico) in quanto generalmente gestiti insieme ai servizi demografici (servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe e di leva militare) o ancora agli affari generali, etc. In questi casi più spesso le competenze in ambito statistico sono mutate dall’esperienza del “dover fare”, ovvero principalmente dalle rilevazioni richieste dall’Istat e annessa formazione erogata dallo stesso Istituto. In questo quadro, la previsione di un piano di formazione che permetta di “costruire” e poi sviluppare competenze in ambito statistico e/o metodologico nei contesti in cui tali competenze non sono presenti, o di rafforzarle specializzando in quei contesti dove tali profili sono rintracciabili, assume un rilievo davvero importante. Se infatti la gestione delle rilevazioni Istat è obbligatoriamente accompagnata da un percorso formativo che consente di realizzare le attività su un piano di ricerca dato, la possibilità di sviluppare e produrre autonomamente ricerche e analisi richiede necessariamente lo sviluppo di competenze nei campi relativi alla metodologia della ricerca, alla rilevazione, gestione e analisi dei dati e rappresentazione dei risultati. Competenze queste strettamente connesse a quelle in ambito digitale in quanto gli strumenti a supporto della ricerca oramai si muovono principalmente su un piano informatico.

6.2.7. *Le indicazioni dell’Istat sulle modalità di svolgimento dell’attività statistica associata*

Per quanto attiene modalità di svolgimento delle attività nell’ambito dei servizi in materia di statistica gestiti in forma associata, di seguito si riportano alcune indicazioni di carattere generale, stabilite dagli atti di regolamentazione

del COMSTAT, in modo da offrire una cornice utile all'interno della quale implementare i processi di lavoro. Pertanto:

- l'Ufficio di Statistica associato è responsabile della acquisizione, elaborazione, trasmissione e tutela della riservatezza dei dati, e del rispetto dei tempi e delle procedure per le singole fasi delle rilevazioni. Per l'esercizio di tali attività, l'Ufficio opera in collegamento con i Referenti statistici e, ove necessario, con gli uffici e i servizi dei Comuni associati ed ha accesso, nei limiti stabiliti dalla legge e nel rispetto della normativa in materia di riservatezza, ai dati statistici ed amministrativi di cui questi dispongono;
- l'Ufficio di Statistica associato elabora i dati necessari per la realizzazione di lavori statistici previsti dal Programma Statistico Nazionale o dal programma annuale delle attività statistiche approvato dall'Unione e può svolgere le attività statistiche direttamente o avvalendosi della collaborazione di altri uffici dei Comuni associati per lo svolgimento delle rilevazioni del PSN, con possibilità di affidare singole fasi delle rilevazioni. Qualora le elaborazioni siano effettuate da altri uffici e servizi, l'Ufficio di Statistica associato verifica che tali attività siano conformi alle indicazioni del soggetto titolare del lavoro;
- l'esercizio associato dei servizi in materia di statistica associata è strettamente legato allo sviluppo di un adeguato sistema informativo interconnesso tra i soggetti partecipanti alla gestione associata. A tal fine, rientra tra i compiti dell'Ufficio, la progettazione, realizzazione e gestione di un sistema informativo statistico dei Comuni associati

che sia, tra l'altro, di supporto ai controlli interni di gestione e sia finalizzato alla conoscenza dei territori di rispettiva competenza e dello stato e delle dinamiche ambientali, demografiche, sociali ed economiche. L'Ufficio promuove, inoltre, l'adozione da parte dei Comuni associati di criteri e modelli uniformi per la determinazione di indicatori idonei alla valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità delle funzioni e servizi in gestione associata e di quelli gestiti direttamente dai Comuni.

In ultimo appare utile evidenziare che sull'attività svolta dell'Ufficio di Statistica associato, l'Istat esercita la vigilanza tecnica e metodologica, dando disposizioni, in caso di inadempimento, per i necessari interventi surrogatori³².

6.2.8. Le interconnessioni funzionali con le altre funzioni e servizi per l'operatività dell'Ufficio di Statistica associato

Per concludere il quadro sugli aspetti organizzativi e gestionali, è importante evidenziare - su un piano di efficacia ed efficienza operativa in chiave sovracomunale - anche l'opportunità di interconnettere funzionalmente l'Ufficio di Statistica associato con altre funzioni e servizi - in parte già emerse in precedenza - dell'Unione e/o dei Comuni associati. Premesso che un Ufficio di Statistica associato dovrebbe essere integrato, tramite la realizzazione di un sistema informativo-statistico, con tutte altre funzioni associate (e con gli altri servizi Comunali), di seguito saranno rappresentati i principali ambiti funzionali che possono contribuire a migliorare l'efficacia e l'efficienza operativa dell'Ufficio di Statistica associato in relazione alla mission e alle attività delineate nei precedenti paragrafi.

³² Ai sensi dell'art. 15 del d.lgs. n. 322/89.

6.2.9.a – Servizi demografici

Vista la tangenza/contiguità funzionale una prima interconnessione auspicabile riguarda i servizi demografici e il relativo accesso all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), data la rilevanza della funzione di anagrafe e dei relativi dati gestiti per i servizi in materia di statistica, anche in un'ottica di supporto all'espletamento delle fasi di rilevazione per il reperimento degli intervistati. Tale interconnessione potrebbe essere realizzata tramite:

- stipula di un accordo per l'accesso telematico alla banca dati anagrafica (ANPR) dei Comuni associati³³;
- conferimento all'Unione dell'esercizio in forma associata dell'intero cluster delle funzioni statali esercitate dai Comuni associati (servizi di anagrafe, elettorale, leva militare, stato civile e servizi in materia di statistica)³⁴ in modo da favorire un coordinamento e una gestione unitaria di servizi che tradizionalmente convivono nelle stesse Aree/Settori/Unità Organizzative. Nel contesto dei servizi demografici, è più comune adottare una logica associativa mantenendo i punti di accesso ai servizi a livello comunale, evitando soluzioni di centralizzazione, mentre le funzioni di governo continuano ad essere esercitate dal Sindaco del Comune di riferimento quale Ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54 del D.lgs. 267/2000.

6.2.9.b – Servizi informatici e digitali (ICT)

Come evidenziato in precedenza, la digitalizzazione dei processi di lavoro è uno dei principali

fattori abilitanti per rendere più efficace ed efficiente la gestione dei servizi pubblici locali e, quindi, anche dei servizi in materia di statistica. È stato in più parti evidenziata la necessità per un Ufficio di Statistica associato di dotarsi di un sistema informativo capace di rendere interoperabili le banche dati e di sfruttare gli strumenti digitali per le fasi di rilevazione, archiviazione, analisi, condivisione e diffusione dei dati, oltre ad integrare le possibili potenzialità offerte dall'Intelligenza Artificiale e a sviluppare piani di formazione riguardo le competenze digitali. Si tratta, pertanto, di un processo di digitalizzazione che richiede necessariamente l'abilitazione dell'interconnessione funzionale con le competenze dei servizi informatici e digitali (ICT). Tale interconnessione è più agevole nelle Unioni in cui anche i servizi informatici digitali sono gestiti in forma associata e/o è presente un Responsabile per la Transizione Digitale (RTD) associato e/o un Ufficio per la Transizione Digitale (UTD) associato, in quanto i processi si raccordano nell'ambito del medesimo contesto amministrativo e organizzativo.

Negli altri casi sarebbe opportuno integrare nell'Ufficio di Statistica associato, ove presente, unità di personale con competenze informatiche e digitali e, comunque, prevedere la costituzione di un tavolo di lavoro tra l'Ufficio di Statistica associato e i referenti ICT/RTD dei Comuni associati in modo da raccordare e gestire il processo di digitalizzazione a supporto dell'operatività dei servizi in materia di statistica.

³³ L'articolo 5, comma 4, del DPCM 10 novembre 2014, n. 194, prevede che *"Il Comune, anche mediante le convenzioni previste dall'articolo 62, comma 3, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, consente la fruizione dei dati anagrafici della popolazione residente nel proprio territorio"*. A tal riguardo è necessario garantire un'adeguata sicurezza dei dati personali, compresa la protezione, mediante misure tecniche e organizzative adeguate, da trattamenti non autorizzati o illeciti (art. 5 GDPR).

³⁴ Funzioni statali esercitate dai Comuni ai sensi dell'art. 14 del D.lgs. 267/2000 e ricomprese tra le funzioni fondamentali di cui al decreto legge n. 78/2010, art. 14, comma 27, lettera l).

6.2.9.c – Controllo di gestione

Per quanto il servizio controllo di gestione³⁵ è ancora in un percorso di affermazione all'interno delle Unioni di Comuni, dove presente, l'interconnessione funzionale con l'Ufficio di Statistica associato appare naturale in quanto entrambi operano sul piano comune dei dati e della loro analisi.

Data la forte tangenza tra i due servizi, appare più che mai opportuno procedere ad un forte integrazione tra i modelli organizzativi dei due servizi, stabilendo processi operativi e flussi dati comuni, definizioni di indicatori condivisi, un unico sistema informativo (o, se distinti, completamente interoperabili) e una partecipazione nella definizione del fabbisogno digitale, del fabbisogno formativo e di qualsiasi piano di innovazione strategica. Su questa base, l'Ufficio di Statistica associato e il servizio di controllo di gestione associato rappresentano elementi fondamentali per supportare la gestione dei servizi (performance finanziarie, economicità, efficienza ed efficacia), per supportare la programmazione e pianificazione di area vasta e il relativo processo decisionale, per supportare i processi associativi, per semplificare i rapporti con le altre amministrazioni (con particolare riferimento a quelle centrali) e per sviluppare attività di benchmarking territoriale. A ciò bisogna aggiungere l'impatto sul piano dell'accountability, ovvero sulla trasparenza e la rendicontazione dei risultati della gestione associata, tanto nei riguardi degli amministratori e consiglieri dei Comuni associati, quanto nei riguardi della cittadinanza.

Considerato che il controllo di gestione in forma associata non è ancora un servizio e uno strumento molto diffuso nelle esperienze di Unione, in fase di costituzione o sviluppo

dell'Ufficio di Statistica associato potrebbe essere ipotizzata anche l'individuazione di un gruppo di lavoro - allargato ai referenti delle altre funzioni e servizi in gestione associata - dedicato a sviluppare il controllo di gestione in Unione.

6.2.9.d – Servizi di comunicazione

Anche per quanto riguarda la comunicazione appare opportuno definire un percorso di coordinamento tra gli Uffici dell'Unione e dei Comuni associati che se ne occupano e l'Ufficio di Statistica associato. Principalmente si tratta di definire un piano di comunicazione integrato, considerando tutti i canali disponibili presso l'Unione e i Comuni associati, in modo da supportare adeguatamente almeno le seguenti fasi:

- campagne di sensibilizzazione e pubblicizzazione sull'avvio di rilevazioni sul territorio di uno o più Comuni associati, definendo gli obiettivi, le modalità e gli eventuali obblighi, in modo da rafforzare la propensione alla partecipazione da parte dei cittadini³⁶;
- diffusione dei risultati di interesse territoriale delle indagini/analisi realizzate attraverso strumenti idonei a soddisfare il diritto di accesso all'informazione statistica, il riutilizzo dei dati pubblici (open data) e la consultazione dei documenti in formato aperto - nel rispetto delle normative di riferimento – impattando positivamente sulla trasparenza amministrativa.

³⁵ Per approfondimenti sul tema è possibile consultare il "Vademecum Controllo di Gestione" realizzato nell'ambito del Progetto ITALIAE.

³⁶ Nelle esperienze osservate è stato più volte evidenziata una difficoltà crescente dei rilevatori ad entrare nelle case dei cittadini.

6.2.9.e – Ufficio per la formazione del personale

Nell’ottica di specializzare e rafforzare le competenze del personale afferente l’Ufficio di Statistica associato e dei Referenti statistici individuati presso i Comuni associati, appare necessario coordinarsi con l’unità organizzativa che si occupa della formazione del personale, in modo da rilevare e condividere i fabbisogni e realizzare il piano formativo annuale. Nel caso la formazione del personale è oggetto di gestione associata (generalmente nel servizio di Gestione del Personale) la definizione di un flusso di interscambio a riguardo è sicuramente più agevole. In caso contrario, il piano formativo annuale può essere definito direttamente dall’Ufficio di Statistica associato – previo riconoscimento dell’investimento da parte dei Comuni associati – oppure strutturando meccanismi che permettano di interfacciare e integrare i singoli piani formativi dei Comuni associati.

fondato sull’utilizzo strutturale dei dati e delle informazioni.

6.2.9.f – Uffici che si occupano di pianificazione strategica e sviluppo territoriale

Oltre a supportare, secondo flussi che vanno strutturati e organizzati, la produzione dei documenti di programmazione e di governance dell’Unione e dei Comuni associati (PIAO, DUP, PEG, etc.), l’Ufficio di Statistica associato dovrebbe necessariamente coordinarsi con gli Uffici che si occupano di pianificazione strategica e sviluppo territoriale, in modo da definire e valutare la fattibilità/sostenibilità dei fabbisogni conoscitivi/informativi – anche su un piano di storicizzazione e comparazione dei dati - a supporto dei processi decisionali sulle policies e gli interventi da dispiegare sul territorio. Si tratta pertanto di un’interconnessione opportuna – se non necessaria – per l’evoluzione di un modello di governo del territorio



7. Contributi finanziari

Un'Unione di Comuni, come previsto dal TUEL³⁷, deve funzionare – prima di tutto - con le risorse economiche, materiali e di personale messe a disposizione dai Comuni associati. È pertanto necessario che i Comuni associati prima concertino e poi rispettino i criteri di contribuzione per l'operatività delle gestioni associate.

Alle risorse interne si possono aggiungere quelle di derivazione regionale, in quanto in alcune Regioni - sulla base di regole stabilite dal piano di riordino territoriale - le Unioni possono ottenere finanziamenti in conto capitale o conto corrente per lo start up e la gestione delle funzioni associate; tali finanziamenti possono essere la somma di contributi statali regionalizzati e di fondi propri che ogni Regione decide di impegnare per sostenere le autonomie locali.

Inoltre sono altresì previsti dei contributi statali, erogati dal Ministero dell'Interno (Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale della finanza locale), nel caso le Unioni gestiscono in forma associata funzioni di competenza statale attribuite ai Comuni (servizi di anagrafe, elettorale, leva militare, stato civile e servizi in materia di statistica). Ne deriva che le Unioni dei Comuni che gestiscano in forma associata i servizi in materia di statistica, oltre alle risorse dei Comuni associati e alle eventuali previsioni di incentivazione economica all'interno delle Legge Regionali, possono richiedere i finanziamenti erogati dal Ministero dell'Interno per l'esercizio associato di

funzioni e servizi di competenza esclusiva dello Stato³⁸. Per richiedere i finanziamenti al Ministero dell'Interno sarà necessario seguire le procedure previste dal "Sistema di trasmissione delle certificazioni" (già denominato TBEL/altre certificazioni) che consente la trasmissione telematica delle certificazioni necessarie al fine di definire i contributi erariali spettanti.

Per concludere sul tema delle risorse, è opportuno ribadire che la vitalità delle Unioni e l'operatività delle gestioni associate deve essere prima di tutto garantita dalle contribuzioni e dagli investimenti dei Comuni associati, evitando di dover dipendere dalle sole risorse esterne (regionali e/o statali), condizione quest'ultima che limiterebbe quel processo cooperativo nel decidere e nel fare che è alle fondamenta del patto associativo.

³⁷ Art. 32, comma 5, d.lgs. 267/2000.

³⁸ L'Intesa sancita da questa Conferenza il 1° marzo 2006 (Rep. atti n. 936/CU), riguardante nuovi criteri per il riparto e la gestione delle risorse statali a sostegno dell'associazionismo comunale, all'articolo 8, comma 1 stabilisce che al Ministero dell'interno è riservata la gestione delle risorse finanziarie statali destinate al finanziamento degli enti risultanti dalla fusione di Comuni e della quota delle risorse per l'esercizio associato di funzioni e servizi di competenza esclusiva dello Stato. Per il 2025 è fissata al 6,5% la percentuale delle risorse finanziarie complessive attribuite al Ministero dell'Interno da destinare all'esercizio associato di funzioni e servizi di competenza esclusiva dello Stato.

8. Cenni conclusivi e prospettive di sviluppo

Il percorso delineato in questo vademecum, attraverso l'analisi dei riferimenti concettuali e normativi, degli strumenti operativi, delle prassi e dei modelli organizzativi, ha voluto evidenziare la portata non solo legata all'efficiamento delle risorse dei Comuni ma anche alla finalità strategica della gestione associata – tramite Unione – dei servizi in materia di statistica.

Una scelta che consente ai Comuni, in particolar modo a quelli piccoli, di superare una visione della statistica come adempimento, gestita senza professionalità adeguate, valorizzando invece la natura trasversale e il ruolo abilitante. Come abbiamo già detto questa gestione associata diventa così uno strumento per rafforzare la capacità amministrativa dei Comuni: dall'analisi dei bisogni territoriali, sempre più complessi, alla progettazione di politiche pubbliche più efficaci e valutabili, al miglioramento della trasparenza e della rendicontazione nei confronti dei Comuni associati e delle comunità locali. Pertanto la gestione associata di questi servizi si configura come un elemento essenziale per affrontare in modo integrato e consapevole le sfide della governance locale.

In un'ottica di rafforzamento della capacità amministrativa e di maggiore integrazione tra funzioni strategiche, è auspicabile l'adozione di un modello organizzativo che preveda l'interconnessione strutturale dell'Ufficio di Statistica associato con le aree relative al controllo di gestione, alla pianificazione strategica e ai servizi informatici e digitali. Un tale assetto – anche attraverso la costituzione di un'unica unità organizzativa – consentirebbe di valoriz-

zare pienamente il contributo dei servizi in materia di statistica alla valutazione delle performances, alla definizione degli indirizzi di sviluppo locale e alla costruzione di un sistema informativo coerente, solido ed interoperabile. In questo quadro, l'Unione di Comuni andrebbe a configurarsi come uno strumento per i Comuni associati capace di promuovere un approccio integrato alla governance, e di alimentare un ciclo continuo e virtuoso di programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione per aumentare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

